# L'aménagement du territoire et ses impacts financiers et fiscaux pour la municipalité

En matière d'aménagement du territoire comme dans ses autres champs d'activités, chaque municipalité doit régulièrement faire des choix pour satisfaire des besoins, à partir de ressources limitées. Les élus et les officiers municipaux veulent optimiser ces choix en vue de prendre les bonnes décisions. Parmi les outils d'aide à la décision qui leur sont disponibles, l'évaluation des impacts financiers et fiscaux permet d'analyser les projets privés et publics d'aménagement et d'identifier ceux qui contribuent le mieux aux objectifs, compte tenu des politiques financières et fiscales adoptées localement.

Le présent document comporte trois parties: une **présentation générale** du contenu et des applications de l'évaluation d'impacts financiers et fiscaux, un **exemple** illustrant le jeu des variables de cet outil de gestion et un **guide** facilitant la compréhension de l'exemple, étape par étape.

## 1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

### 1.1 L'ADMINISTRATION MUNICIPALE

La pratique de l'administration municipale peut être divisée en trois domaines qui correspondent à trois étapes successives d'une démarche logique: la planification, la réglementation, l'intervention.

À l'étape de la **planification**, on définit le futur de la municipalité: ses objectifs, ses orientations, ses priorités en matière d'équipements à mettre en place, de travaux à faire dans les secteurs bâtis et non-bâtis pour quelques années. Le plan d'urbanisme, le plan directeur des infrastructures de voirie, d'aqueduc et d'égouts, le plan directeur des loisirs, la politique municipale d'habitation constituent autant d'éléments de planification. L'intégration des orientations au cadre financier et fiscal de la municipalité apparaît nécessaire pour maintenir un équilibre entre les niveaux de services, de dépenses et de taxes.

Québec

La **réglementation** au sens large vient, en seconde étape, préciser les procédures, les normes, les règles qui balisent les interventions d'aménagement des prochaines années dans la municipalité, conformément à la planification établie. Elle englobe autant les règlements locaux de zonage, de construction, de lotissement, de circulation et de stationnement que les politiques tarifaires et fiscales de la municipalité par rapport aux services offerts et aux interventions qu'elle veut encourager.

La troisième étape, celle de **l'intervention** ou mise en oeuvre, est la plus visible. La municipalité, les constructeurs et leurs partenaires exécutent différents travaux de construction, de réfection, d'entretien ou d'aménagement à différents moments de l'année et différents points du territoire local. Ces travaux nécessitent des autorisations de la municipalité et, souvent, des fonds publics importants.

| | |
|---|---|
| 1° La planification: | objectifs, orientations, priorités; |
| 2° La réglementation: | règlements d'urbanisme, politiques tarifaires, et fiscales; |
| 3° L'intervention: | construction, réfection, entretien, aménagement. |

Dans le déroulement de ses opérations courantes, la municipalité doit déterminer les projets qu'elle va réaliser, examiner les projets privés qui lui sont soumis. Une **évaluation de projet** peut permettre de reconnaître les projets les plus pertinents et les plus avantageux. Dans une telle évaluation, la municipalité peut examiner les cinq grandes questions suivantes:

1. Le projet est-il ou peut-il être compatible avec la planification et la réglementation telles que définies ci-haut?
2. Les effets du projet sur le milieu physique (l'environnement naturel, la proximité d'équipements, etc.) seront-ils positifs ou négatifs?
3. Peut-on assurer la desserte du projet (eau, égouts, rues, services, etc.)?
4. **Quels impacts aura le projet sur les finances municipales et sur le compte de taxes des citoyens?**
5. Le projet a-t-il des effets positifs ou négatifs sur la population (services, emplois, qualité de vie, réponse aux besoins, etc.)

L'évaluation d'impacts financiers répond à la quatrième de ces questions, dans le cadre de l'évaluation globale d'un projet d'immobilisation, d'une option d'aménagement ou d'une politique municipale.

### 1.2 L'ÉVALUATION D'IMPACTS FINANCIERS ET FISCAUX

Une évaluation d'impacts financiers et fiscaux permet de mettre en relation les coûts et les dépenses ainsi que les bénéfices et recettes de projets pour la municipalité et ses contribuables. Les documents spécialisés, notamment aux États-Unis, abondent sur le sujet des impacts financiers, budgétaires et fiscaux de l'aménagement et du développement.

La diversité des méthodes et modèles disponibles peut être illustrée par les différentes données qu'on y utilise. Par exemple:

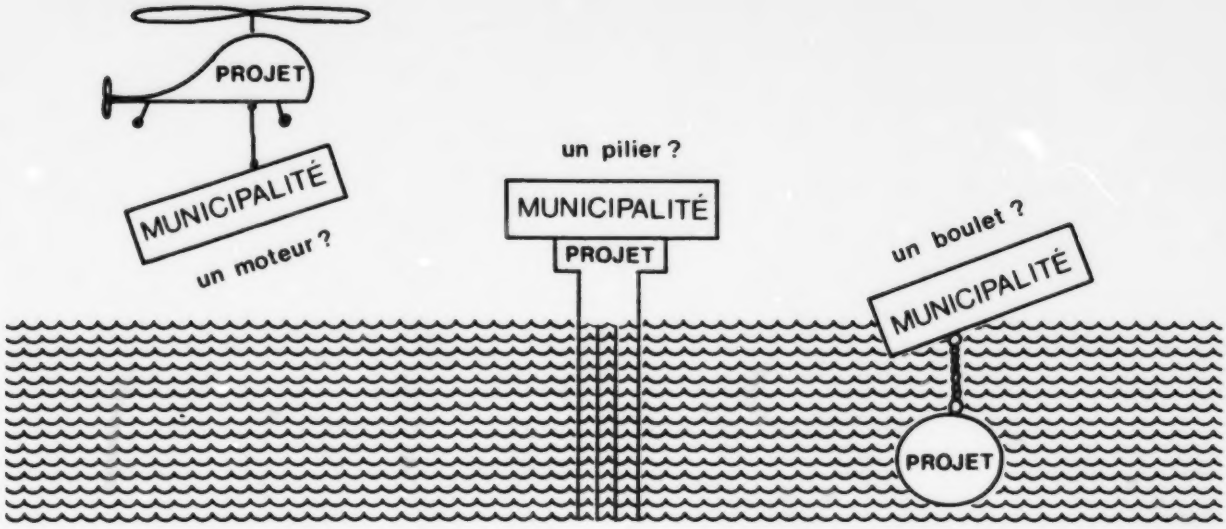
- horizon d'un an, cinq ans ou vingt ans;
- coûts d'immobilisations ou de fonctionnement;
- coûts et revenus moyens (pour un petit projet) ou marginaux (pour un gros projet ou plusieurs petits projets);
- coûts et revenus en dollars courants ou constants;
- inclusion ou exclusion des coûts hors site et de l'effet de seuil;
- etc.

Dans leur gestion de l'aménagement et du développement, certaines municipalités du Québec utilisent le critère de l'impact d'un projet sur leur situation financière. Ce critère fait partie d'une grille d'analyse qui permet de dégager un ordre de préférence parmi les projets qui leur sont soumis. Par ailleurs, certains promoteurs ne font valoir que le potentiel fiscal et les recettes de taxes que leur projet va entraîner. Ils omettent de mentionner les coûts municipaux qui vont suivre: infrastructures à mettre en place et à entretenir, services municipaux à fournir aux occupants, effets de la croissance sur les équipements municipaux.

Essentiellement, l'évaluation des effets d'un projet sur les finances et la fiscalité locales permet de répondre aux interrogations suivantes:

- ce projet sera-t-il un moteur, un pilier ou un boulet pour la municipalité?
- ses impacts financiers et fiscaux sont-ils meilleurs que ceux d'autres projets de même catégorie, peut-on corriger ces impacts par des modifications au projet initial?

Plusieurs municipalités ont déjà déterminé que certaines catégories de projets engendrent des coûts municipaux supérieurs aux revenus qu'ils génèrent. Ces projets sont, en quelque sorte, subventionnés par d'autres catégories de projets. Cela n'entraîne toutefois pas le refus de tout projet « déficitaire », d'autres facteurs comme les besoins de la population ayant prépondérance sur la rentabilité immédiate. Par ailleurs, tous les projets profitables monétairement pour une municipalité ne sont pas automatiquement bienvenus partout.




### 1.3 LES COMPOSANTES

Une évaluation d'impacts financiers et fiscaux peut comprendre les composantes majeures suivantes:

- le rendement foncier et l'investissement;
- les coûts et recettes annuels de fonctionnement;
- les coûts indirects et les effets de seuil.

Ces composantes permettent de confronter une politique fiscale, une option d'aménagement ou un projet d'immobilisation à la situation financière, budgétaire et fiscale de la municipalité.

#### Le rendement foncier et l'investissement

Un projet privé de développement accroît la valeur totale des immeubles imposables de la municipalité. Vu sous cet angle, il est financièrement avantageux pour la collectivité. Cependant, il peut nécessiter des investissements municipaux importants. Un bilan de l'opération se solde alors par un potentiel fiscal induit d'une part et un investissement municipal d'autre part. Un projet public, comme une piscine ou une bibliothèque, ne permet pas une telle comparaison: il n'ajoute rien à l'évaluation imposable locale mais comporte un investissement public qui touche les finances locales.

#### Les coûts et recettes annuels de fonctionnement

Une fois en place, le projet étudié peut générer des coûts et recettes annuels attribuables à son financement, mais aussi à son fonctionnement et aux caractéristiques budgétaires de la municipalité: les recettes de taxes et les coûts des services municipaux fournis notamment. Dans le cas d'un parc industriel ou d'un gros projet résidentiel, il peut arriver que les recettes de taxes des premières années restent faibles en raison d'un taux d'occupation bas, mais que la situation se redresse par la suite.

Différentes options d'aménagement, différents projets possibles sur un site donné peuvent entraîner différentes dépenses de services municipaux en administration, en hygiène du milieu, en voirie, etc. De même, on peut simuler les recettes de taxes de chaque projet selon le nombre de logements ou de commerces, la longueur de façade, la superficie occupée, la valeur des terrains, la valeur foncière totale, etc.. Ces simulations peuvent aider à choisir entre plusieurs projets ou entre des versions d'un même projet dont on modifie les fonctions, la densité, la qualité.

#### Les coûts indirects et les effets de seuil

Certains projets d'aménagement peuvent entraîner d'importants coûts publics indirects et externes quand, par exemple, la capacité des équipements municipaux existants est dépassée. La prise en considération de ces coûts relève normalement de la planification et des grandes orientations plutôt que de l'évaluation financière de chaque projet. On ne peut en effet attribuer à un seul projet résidentiel tous les coûts d'un nouvel équipement majeur, comme un égout collecteur, qui dessert un large bassin de la population actuelle et future de la municipalité; on tente plutôt d'attribuer au projet résidentiel une proportion des coûts selon la population, la superficie ou le nombre de logements du bassin desservi par le nouvel équipement.

### 1.4 DONNÉES DE BASE

Le tableau 1 provient de la « fiche de projet » d'un programme municipal d'immobilisations. Il est possible d'en utiliser les éléments dans le cadre d'une analyse des impacts financiers d'un projet, en simulant les incidences budgétaires et fiscales des premières années de ce projet. On y repère certaines rubriques du programme des dépenses en immobilisations que les municipalités relevant de la Loi sur les cités et villes préparent et envoient chaque année au ministère des Affaires municipales.

**Tableau 1**
Recettes et dépenses annuelles

| RECETTES | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 19____ | 19____ | 19____ | 19____ |
| **Taxes** | 1 | | | | |
| **Paiements tenant lieu de taxes** | 2 | | | | |
| **Subventions** | 3 | | | | |
| **Autres** | 4 | | | | |
| **Total** | 5 | | | | |

| DÉPENSES | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 19____ | 19____ | 19____ | 19____ |
| **Service de la dette** | 6 | | | | |
| **Dépenses de fonctionnement** | 7 | | | | |
| **Total** | 8 | | | | |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Surplus (déficit)** | 9 | | | | |

Pour compléter ce tableau, on peut utiliser les recettes et dépenses moyennes d'un projet, sur la base de ratios locaux. Dans certains cas, il faut plutôt considérer les recettes et dépenses marginales du projet, c'est-à-dire celles qui correspondent réellement à l'implantation du projet, surtout quand sa taille est relativement importante par rapport à la partie déjà développée de la municipalité ou quand ses composantes le différencient des autres projets locaux de développement. Certains projets supposent l'implantation d'équipements municipaux majeurs dont une proportion leur est attribuable au chapitre des impacts financiers et fiscaux.

Un projet public ne génère pas de potentiel fiscal ni de recettes de taxes, car il n'est pas imposable. L'évaluation financière et fiscale d'un tel projet demeure utile: elle indique notamment l'endettement et les coûts de fonctionnement annuels qui s'ajoutent à la municipalité et, dans certains cas, l'achalandage prévu de l'équipement et la tarification nécessaire.

Le budget pro forma d'un projet peut être complété par les éléments suivants:

- le potentiel fiscal (son évaluation à 100 %);
- l'investissement qu'il requiert;
- le niveau d'endettement qu'il entraîne;
- ses dépenses de fonctionnement et ses recettes de taxes actualisées sur vingt ans, si telle est la période d'emprunt du projet;
- la charge fiscale du projet pour un contribuable concerné.

Il existe divers logiciels informatiques vendus par des compagnies spécialisées, permettant de faire un traitement de données selon les besoins de chaque municipalité (horizon de vingt ans, actualisation, coûts et revenus marginaux, etc.). Les municipalités peuvent aussi élaborer leur propre logiciel d'évaluation des impacts financiers, ou procéder à des évaluations selon un modèle simple, qui ne requiert pas l'aide de l'informatique.

**UNE AIDE À LA DÉCISION**

**1ère étape:** Identification du projet, de l'option, de la politique à évaluer;

**2e étape:** détermination des variables:

- le projet: unités, valeurs, superficie etc.;
- sa réalisation: échéancier, partage des coûts, taux d'emprunt, etc.;

**3e étape:** estimé des dépenses directes et indirectes:

- coûts d'immobilisations et emprunt;
- frais financiers annuels;
- dépenses de fonctionnement;

**4e étape:** estimé des recettes:

- taxes générales;
- taxes spéciales;

**5e étape:** bilan du projet:

- dette, taxes, équilibre budgétaire;
- rendement, période de remboursement, etc.;

**6e étape:** impacts du projet par comparaison des éléments du bilan:

- à la situation financière actuelle de la municipalité;
- aux objectifs municipaux déjà établis;

**7e étape:** nouvelle évaluation du projet modifié

OU

recommandation

### 1.5 MISE EN OEUVRE LOCALE

Des **gestionnaires** municipaux comme le secrétaire-trésorier, le directeur général, le responsable des travaux publics ont, chaque année, à mettre en oeuvre des projets municipaux d'immobilisations ou à en coordonner la réalisation. Ils doivent les incorporer au budget municipal, les inscrire au programme d'immobilisations, les confronter au

profil financier de la municipalité[1]. Ils sont appelés à en expliquer les effets aux élus, aux citoyens, aux promoteurs, aux prêteurs, aux ministères et autres partenaires. L'évaluation d'impacts financiers aide les officiers municipaux à rationaliser les choix qui s'offrent aux élus. Des échanges fructueux peuvent avoir lieu avec d'autres municipalités qui réalisent des évaluations d'impacts. Des consultants, différentes personnes-ressources et la littérature spécialisée fourniront également un apport utile aux officiers et aux élus locaux sur le sujet.

Dans plus d'un cas, des projets majeurs d'immobilisations sont prévus au plan d'urbanisme. L'**urbaniste** peut, à différents moments-clés de l'élaboration et de la mise en oeuvre du plan, préparer des documents qui aident à en réaliser le contenu, sur la base des éléments de la gestion municipale: le budget, la dette, le partage des coûts, l'échéancier, les recettes de taxes générées, etc.

Une municipalité peut aussi demander aux **constructeurs et promoteurs** de projets ou de plans d'aménagement d'ensemble d'identifier les retombées budgétaires et fiscales de leur projet pour la municipalité. Avec le temps, les différents agents du développement local se familiarisent avec la procédure qui les oblige à fournir à la municipalité des données complètes sur leurs projets, lorsqu'ils demandent leur permis de lotir ou de construire.

### 1.6 PERSPECTIVES D'AVENIR

L'aménagement du territoire municipal a d'autres impacts que financiers, il vise d'autres objectifs que la rentabilité. La bonne gestion publique demeure toutefois une nécessité. Une bonne connaissance des impacts financiers et fiscaux d'un projet privé ou public aide les décideurs municipaux à évaluer la pertinence du projet, sa performance ainsi que la capacité de la collectivité à le réaliser.

De nombreux facteurs favorisent l'utilisation croissante de méthodes systématiques d'évaluation d'impacts financiers et fiscaux dans les municipalités du Québec. À ce titre, mentionnons:

- l'autonomie financière des municipalités qui repose principalement sur le champ foncier local;
- la grande visibilité des comptes de taxes dans différentes municipalités d'une même région;
- l'adoption de schémas d'aménagement et de plans d'urbanisme qui entraînent des choix dans le développement;
- la complexité grandissante et le nombre accru des facteurs de décision considérés en aménagement du territoire;
- la demande de services municipaux pour une amélioration de la qualité de vie et les coûts croissants que cela entraîne;
- le développement de la compétence des gestionnaires municipaux;
- les progrès de l'informatique et des outils techniques de gestion dans les municipalités.

Dans ce contexte, il est prévisible que les municipalités utiliseront de plus en plus d'instruments d'aide à la décision comme l'évaluation d'impacts financiers et fiscaux des projets d'aménagement.

**QUELQUES APPLICATIONS**

**Quels sont les impacts financiers et fiscaux pour la municipalité:**

- de telle option d'aménagement?
- d'un règlement de zonage, de lotissement, de construction?
- d'une annexion?
- d'une infrastructure ou d'un équipement (ouverture de rue, parc industriel, aréna, véhicules, etc.)?
- d'une participation municipale à un projet, comme partenaire (un investissement, une subvention, un dégrèvement fiscal, etc.)?

## BIBLIOGRAPHIE


1. Un livre de base sur l'analyse des impacts financiers et fiscaux:

   Robert W. Burchell, David Listokin et William R. Dolphin, dans leur ouvrage intitulé *The New Practioner's Guide to Fiscal Impact Analysis*, (73 pages) publié en 1985 par le « Center for Urban Policy Research, State University of New Jersey », distinguent six (6) méthodes d'études d'impacts, selon les données de base qu'elles utilisent:

   - per capita;
   - normes de service;
   - allocation proportionnelle à l'évaluation;
   - étude de cas;
   - municipalités comparables;
   - prévision d'emplois et de croissance.

2. Une réflexion basée sur des cas québécois:

   Achour, Dominique et Gérard Divay; *Les coûts d'Habitat: un critère d'urbanisme?*; I.N.R.S. Urbanisation, Montréal 1985.


1 *Ministère des Affaires municipales*, Le profil financier municipal et la gestion du territoire, *D.G.U.A.T., collection Aménagement et Urbanisme, 1989.*

# Grille d'analyse des impacts financiers et fiscaux d'un développement résidentiel pour la municipalité

## 1. Identification du projet

**Localisation (plan)**

**Titre:** Nouveau secteur résidentiel

**Référence au P.U. ou P.P.U.:** Voir la Proposition #4 du plan d'urbanisme

**Nature et justification:** Desservir un secteur au nord-est du village, pour accueillir 12 résidences unifamiliales dans un milieu de qualité.

**Date de réalisation**

**Début:** Mai 1990

**Fin:** Octobre 1991

## 2. Étapes préalables

| **Interventions extérieures** | **DATE** | **RESPONSABLE** |
|---|---|---|
| Demandes C.P.T.A.Q., M.Env.Q., etc. | 10-89 | |
| Autorisation(s) gouvernementale(s) (C.P.T.A.Q., M.Env.Q., Etc.) | 2-90 | |
| Conformité au schéma de la M.R.C. | 10-89 | |
| Demande(s) de subvention(s) complétée(s) | | |
| Obtention de subvention(s) | | |
| Autorisation d'emprunt | 2-90 | |
| Autres (préciser) | | |
| **Interventions municipales** | | |
| Études préliminaires | 5-89 | |
| Avis de motion (emprunt) | 7-89 | |
| Lecture et adoption du règlement d'emprunt | 8-89 | |
| Consultation | 9-89 | |
| Amendement zonage, construction, lotissement | | |
| Permis de lotissement | 11-89 | |
| Opération cadastrale | | |
| Plans et devis | 11-89 | |
| Règlement d'emprunt des travaux | 12-89 | |
| Appel d'offres, contrats | 3-90 | |
| Début des travaux | 5-90 | |
| Autres (préciser) | | |

## 3. Coûts des travaux

| 3.1 Description des coûts directs | | Dépenses antérieures | Programme triennal 1990 | 1991 | 1992 | TOTAL | Dépenses ultérieures | TOTAL | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Planification | Génie (plans et devis) | 2 500 | 1 500 | 1 000 | | 2 500 | | 5 000 | |
| | Architecture (plan et devis) | 500 | — | — | | — | | 500 | |
| | Frais légaux (notaire, avocat, arpenteur, évaluateur, etc.) | 1 000 | 500 | 500 | | 1 000 | | 2 000 | |
| | Autres | — | — | — | | — | | — | |
| | Sous-total | 4 000 | 2 000 | 1 500 | | 3 500 | | 7 500 | |
| Immobilisations | Travaux de génie et surveillance | 1 000 | 34 000 | 33 900 | | 67 900 | | 68 900 | |
| | Acquisitions de terrains | | — | — | | — | | — | |
| | Aménagement de terrains et frais afférents | | 1 500 | 3 000 | | 4 500 | | 4 500 | |
| | Bâtiments et surveillance | | 600 | 500 | | 1 100 | | 1 100 | |
| | Autres | | — | 2 000 | | 2 000 | | 2 000 | |
| | Sous-total | 1 000 | 36 100 | 39 400 | | 75 500 | | 76 500 | |
| Autres dépenses | Financement temporaire | | 1 500 | 3 500 | | 5 000 | | 5 000 | |
| | Frais légaux (règlement d'emprunt, avis, contrats, etc.) | | 1 000 | 500 | | 1 500 | | 1 500 | |
| | Autres (imprévus) | | 2 000 | 2 000 | | 4 000 | | 4 000 | |
| | Sous-total | | 4 500 | 6 000 | | 10 500 | | 10 500 | |
| | **TOTAL** | 5 000 | 42 600 | 46 900 | | 89 500 | | 94 500 | #1 |

| 3.2 Partage des coûts directs | $ | |
|---|---|---|
| TOTAL (#1) | 94 500 | #1 |
| Partenaires municipaux | | |
| Promoteurs | 18 900 | #2 |
| Subventions provinciales | | |
| S.Q.A.E. | | |
| Subventions fédérales | | |
| Autres municipalités | | |
| Commission scolaire | | |
| Autres | | |
| Municipalité (#1 – #2) | 75 600 | #3 |
| Contribution du fonds d'administration | 5 600 | |
| Emprunt | 70 000 | #4 |

| 3.3 Coûts indirects | | | |
|---|---|---|---|
| $ | immob. | fonct. | |
| Station de pompage | | | |
| Usine d'épuration | 5 000 | | |
| Véhicule et équipements (neige, voirie, etc.) | 4 000 | | |
| Garages, bureaux | | | |
| Loisirs, parcs, aréna | | | |
| Personnel et administration | — | 2 000 | |
| Protection publique | | | |
| Rues élargies, signalisation | | | |
| etc. | | | |
| TOTAL: | 9 000 | 2 000 | (A) |

## 4. Données de base

Le projet

| | | |
|---|---|---|
| Évaluation imposable (12 unités × 50 000 $ × rôle à .90) | 540 000 $ | #5 |
| Valeur ajoutée, rôle à 100 % [(540 000 $ — 35 478 $) ÷ .90] | 560 580 $ | #6 |
| Longueur de façade des terrains (12 lots × 18 mètres) | 216 mètres | #7 |
| Superficie (12 lots de 18 mètres × 30 mètres) | 6 480 m² | #8 |
| Nombre de logements | 12 logements | #9 |
| Emprunt municipal requis (#4) | 70 000 $ | |
| Facteur d'annuité (11 %, 20 ans: voir table d'intérêts) | .12558 | #10 |

La municipalité

| | | |
|---|---|---|
| Dépenses annuelles de fonctionnement | 196 920 $ | #11 |
| Superficie développée et desservie | 164 100 m² | #12 |

## 5. Recettes annuelles du projet complété, sans la taxe d'amélioration

Taxes annuelles (taux fictifs)

| | | |
|---|---|---|
| foncière générale (1,00 $/100 $ d'évaluation) × (#5) | 5 400 | |
| égout (5,00 $/mètre de façade) × (#7) | 1 080 | |
| enlèv. des ordures (80,00 $/logement) × (#9) | 960 | |
| eau (160 $/logement) × (#9) | 1 920 | |
| autres | | |
| Sous-total: | 9 360,00 | |
| Autres recettes | 2 552,73 | |
| TOTAL: | 11 912,73 | #13 |

## 6. Dépenses directes annuelles du projet complété

| | | |
|---|---|---|
| Service de la dette (70 000 $ emprunt (#4) × .12558 facteur (#10)) | 8 790,00 | #14 |
| Contribution du fonds d'administration (simulation) | 600,00 | |
| Fonctionnement attribuable au nouveau secteur<br>196 920 $ (#11) ÷ 164 100 m² (#12) = 1,20 $/m² | | |
| 1,20 $/m² (#8) × 6 480 m² | 7 776,00 | |
| TOTAL: | 17 166,00 | #15 |

## 7. Dépenses indirectes annuelles du projet complété

| | | |
|---|---|---|
| Immobilisations 9 000 $ × .12558 facteur: | 1 130,22 | |
| Fonctionnement annuel (A): | 2 000,00 | |
| Dépenses indirectes: | 3 130,22 | #16 |

## 8. Effet sur le budget annuel, sans la taxe d'amélioration

| | | |
|---|---|---|
| Recettes #13 | 11 912,73 $ | |
| Dépenses directes #15 | – 17 166,00 $ | |
| Surplus (déficit) brut | (5 253,27 $) | #17 |
| Dépenses indirectes #16 | – 3 130,22 $ | |
| Effet brut sur le budget annuel sans la taxe d'amélioration: | (8 383,49 $) | #18 |

## 9. Tableau sommaire

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Évaluation générée, rôle à 100 % (000 $) (cf. #6) / coût municipal du projet (000 $) (cf. #3) | = | 560,6 / 75,6 | = | 7,4 (rapport) |
| Montant de l'emprunt municipal requis (000 $) (cf. #4) | = | | | 70,0 $ |
| Équivalent annuel de cette dette par propriétaire ($) (cf. #9) | | | | |
| 8 790 $ (#14) ÷ 12 logements (#9) | = | secteur | | 732,55 $ |
| OU | | quartier | | |
| 8 790 $ (#14) × 50 000 $ (évaluation unité résidentielle) / 9 776 000 $ (assiette totale imposable municipale) | = | municipalité | | 45,00 $ |
| Effet brut du projet sur le budget annuel sans la taxe d'amélioration (cf. #18) (montant à répartir au secteur, au quartier ou à l'ensemble) | = | | | (8 383,49 $) |

# Guide d'utilisation de la grille d'analyse

## 1. LES ÉTAPES DE RÉALISATION

### 1.1 PRÉSENTATION

Ce guide explique, étape par étape, l'exemple ci-joint d'évaluation des impacts financiers municipaux d'un développement de 12 unités résidentielles. Cet exemple n'est pas un modèle d'analyse proposé mais bien une illustration du jeu des variables financières et d'aménagement d'un projet. On peut, selon les projets à évaluer et les données disponibles localement, ajuster le format et le contenu d'une telle grille d'évaluation au contexte particulier de chaque municipalité et l'intégrer au processus local de planification et de décision.

### 1.2 LA DÉMARCHE GÉNÉRALE

La démarche illustrée aide à voir comment un projet et les travaux municipaux qu'il entraîne s'intègrent au profil financier local. Quels seront le niveau de taxation, le taux d'endettement, les frais municipaux de fonctionnement une fois le projet réalisé et desservi ?

Une telle évaluation peut être réalisée après que les élus et officiers municipaux aient examiné le portrait général de leur municipalité et aient décidé d'en améliorer l'équilibre financier par des projets aux retombées positives. L'évaluation d'impacts financiers peut alors s'avérer utile au niveau décisionnel, avant la réalisation d'un projet majeur qui met à contribution la municipalité.

Par hypothèse, le projet est terminé au moment de l'analyse et cette dernière en dégage l'apport au profil financier municipal. Dans plusieurs cas, cette hypothèse simplifiée devra être ajustée pour tenir compte du temps écoulé avant la réalisation complète et l'occupation du projet. Un parc industriel, par exemple, requiert habituellement plusieurs années, de grands efforts de promotion, une conjoncture économique favorable et parfois même des incitatifs fiscaux avant qu'on puisse l'afficher « complet ». On ne peut simuler, dans un tel cas, toutes les entrées de taxes du projet complet avant plusieurs années.

### 1.3 DESCRIPTION DE LA GRILLE

La grille proposée comporte neuf sections où l'on regroupe notamment les informations suivantes :

1. identification du projet : le titre, la nature, la durée et la localisation de ce projet ;
2. étapes préalables : les composantes d'un échéancier de planification du projet, avant le début des travaux ;
3. coûts des travaux : les coûts directs des travaux à réaliser, ventilés par catégorie et par année, leur partage entre la municipalité et ses partenaires ainsi que les coûts indirects attribuables au projet ;
4. données de base : les caractéristiques du projet et de la municipalité (l'évaluation, les dimensions, le nombre de logements, l'emprunt requis, etc.) à partir desquelles on pourra calculer l'impact budgétaire du projet pour la municipalité ;
5. recettes : les recettes annuelles générées par le projet en taxes diverses et en autres recettes excluant la taxe d'amélioration ;
6. dépenses directes : les dépenses annuelles générées par le projet, pour le service de la dette et les dépenses de fonctionnement qui lui sont attribuables ainsi que l'affectation annuelle de la contribution initiale du fonds d'administration ;
7. dépenses indirectes : les dépenses à faire en-dehors du site du projet, au bénéfice d'une large clientèle qui inclut celle du projet lui-même ;
8. effet brut sur le budget annuel : impact du projet sur l'ensemble des recettes et dépenses municipales annuelles sans la taxe d'amélioration ;
9. tableau sommaire : un sommaire des effets du projet sur l'évaluation municipale, sur la dette, sur la charge fiscale.

**POURQUOI ÉVALUER**
**LES IMPACTS FINANCIERS EN URBANISME?**

**Pour explorer** des scénarios d'aménagement et leurs effets sur la gestion locale;

**Pour anticiper** le changement et tenir compte des conditions extérieures sur l'avenir de la municipalité;

**Pour négocier** des ententes de services, connaître les effets de différents niveaux de services;

**Pour relier** la planification et la gestion, comptabiliser les éléments de l'aménagement en termes de budget, de programmes d'immobilisations, de frais de financement;

**Pour calibrer** les taxes, les tarifs, le partage des coûts en vue d'atteindre les objectifs financiers et d'aménagement;

**Pour préparer** des protocoles réalistes avec les constructeurs;

**Pour communiquer** à la population et aux promoteurs certains éléments sensibles pris en compte dans l'acceptation, le refus ou la modification d'un projet, d'une option ou d'une politique d'aménagement.

L'évaluation des impacts financiers et fiscaux aide à prévoir les exigences administratives et les retombées financières d'un projet. Elle peut permettre de comparer plusieurs versions du projet, dont on modifie un ou plusieurs paramètres: l'échéancier, le partage des coûts, les caractéristiques physiques, les modes de financement, etc. La grille d'évaluation permet aussi de comparer entre eux plusieurs projets de même nature selon la dimension financière qui s'ajoute aux autres dimensions importantes d'un projet: effets sur la population, sur le milieu physique, faisabilité technique, conformité légale, etc.

## 1.4 LE MODE D'EMPLOI

Les pages qui suivent renvoient, étape par étape, à l'exemple ci-joint, grâce à l'utilisation des mêmes titres et à un système de numérotation servant à en faciliter la compréhension.

### 1. Identification du projet

**Localisation (plan)**

**Titre:** Nouveau secteur résidentiel

**Référence au P.U. ou P.P.U.:** Voir la Proposition #4 du plan d'urbanisme

**Nature et justification:** Desservir un secteur au nord-est du village, pour accueillir 12 résidences unifamiliales dans un milieu de qualité.

**Date de réalisation**

**Début:** Mai 1990

**Fin:** Octobre 1991

**Titre**

Le nom donné au projet ou à la proposition.

Exemple: Développement Lebrun phase I, viaduc Leblanc, bibliothèque Larose, aide à la restauration du quartier Legris, nouveau secteur résidentiel, etc.

Note: On peut réaliser une évaluation des impacts financiers dans le cas d'un projet privé dont la municipalité n'a pas l'initiative, mais où elle fournit des services annuels. Une telle étude peut aussi s'avérer utile dans le cas d'un projet public dont on veut connaître l'impact sur les taxes, sur l'endettement et sur les budgets annuels de la municipalité.

**Référence au plan d'urbanisme**

Page, numéro du projet, renvoi à l'objectif visé.

Exemple: Voir la proposition #4, l'objectif #2 du plan d'urbanisme ou du plan d'ensemble untel.

Note: Un projet n'a pas toujours un lien avec le plan d'urbanisme. On peut alors indiquer une référence au zonage, à une entente inter-municipale, à une subvention, à une résolution du conseil, etc.

**Nature et justification**

Expliquer brièvement en quoi consiste le projet, à quels besoins ou à quelle opportunité il répond.

**Date de réalisation**

Préciser les dates de début et de fin de réalisation du projet ou de la phase de projet dont on étudie les incidences.

**Localisation (plan)**

Dans le rectangle prévu à cet effet, représenter le territoire municipal et y encercler le ou les sites du projet. On peut aussi, à une autre échelle, localiser les rues, les édifices publics ou les repères naturels qui aident à bien situer le projet.

**2. Étapes préalables à la réalisation**

| **Interventions extérieures** | **DATE** | **RESPONSABLE** |
|---|---|---|
| Demandes C.P.T.A.Q., M.Env.Q., etc. | 10-89 | |
| Autorisation(s) gouvernementale(s) (C.P.T.A.Q., M.Env.Q., Etc.) | 2-90 | |
| Conformité au schéma de la M.R.C. | 10-89 | |
| Demande(s) de subvention(s) complétée(s) | | |
| Obtention de subvention(s) | | |
| Autorisation d'emprunt | 2-90 | |
| Autres (préciser) | | |
| **Interventions municipales** | | |
| Études préliminaires | 5-89 | |
| Avis de motion (emprunt) | 7-89 | |
| Lecture et adoption du règlement d'emprunt | 8-89 | |
| Consultation | 9-89 | |
| Amendement zonage, construction, lotissement | | |
| Permis de lotissement | 11-89 | |
| Opération cadastrale | | |
| Plans et devis | 11-89 | |
| Règlement d'emprunt des travaux | 12-89 | |
| Appel d'offres, contrats | 3-90 | |
| Début des travaux | 5-90 | |
| Autres (préciser) | | |

On identifie dans cette section l'ensemble des gestes administratifs à poser avant de procéder à la réalisation d'un projet. On peut ainsi constater qu'une seule année ne suffit pas à franchir toutes les étapes préparatoires d'un projet. Cette grille donne un aperçu des impacts administratifs du projet, bien que cela déborde l'évaluation des impacts financiers proprement dits.

Les approbations urbanistiques et financières sont autant d'étapes que le projet doit franchir. Les prévisions d'échéancier de cette section sont sujettes à des modifications annuelles, tout comme le programme triennal d'immobilisations.

Les étapes préalables, identifiées dans cette grille, ne sont qu'indicatives et n'apparaissent pas nécessairement dans l'ordre de leur déroulement. Ainsi, pour fins d'illustration, les interventions d'organismes extérieurs ont été regroupées séparément des interventions qui relèvent de la municipalité.

L'identification des personnes responsables de différentes étapes peut faciliter les communications sur l'état d'avancement d'un projet.

### 3. Coûts des travaux

### 3.1 Description des coûts directs

| 3.1 Description des coûts directs | | TOTAL | |
|---|---|---|---|
| Planification | Génie (plans et devis) | 5 000 | |
| | Architecture (plan et devis) | 500 | |
| | Frais légaux (notaire, avocat, arpenteur, évaluateur, etc.) | 2 000 | |
| | Autres | — | |
| | Sous-total | 7 500 | |
| Immobilisations | Travaux de génie et surveillance | 68 900 | |
| | Acquisitions de terrains | — | |
| | Aménagement de terrains et frais afférents | 4 500 | |
| | Bâtiments et surveillance | 1 100 | |
| | Autres | 2 000 | |
| | Sous-total | 76 500 | |
| Autres dépenses | Financement temporaire | 5 000 | |
| | Frais légaux (règlement d'emprunt, avis, contrats, etc.) | 1 500 | |
| | Autres (imprévus) | 4 000 | |
| | Sous-total | 10 500 | |
| | **TOTAL** | 94 500 | #1 |

Une simulation des impacts financiers du projet exige au préalable une estimation de ses coûts de réalisation, sans oublier ses coûts de planification et les frais légaux qui s'y rattachent. À cette étape la municipalité, qu'elle soit régie ou non par la Loi sur les cités et villes, peut s'inspirer du format du programme triennal d'immobilisations pour estimer tous les coûts des travaux suivant la catégorie et l'année.

Quand ces coûts ont été estimés, seul le total obtenu sert dans la suite de l'exemple. Il pourrait en être autrement dans une approche plus détaillée où sont considérés les coûts encourus à chacune des années de réalisation du projet.

Quant aux catégories de coûts directement reliées au projet, on peut retenir les suivantes:

Planification

Les relevés, plans et inventaires préparatoires réalisés par les ingénieurs, architectes et autres professionnels et techniciens, ainsi que les frais légaux reliés aux titres, permis, plans et devis notamment.

Immobilisations

**Travaux de génie et surveillance:** chemins, rues, trottoirs, pavage, éclairage, traitement des eaux, réseaux d'aqueduc et d'égouts, etc.

**Acquisitions de terrains:** terrains acquis à des fins municipales, sauf ceux utilisés pour les chemins, parcs, stationnements et dépotoirs.

**Aménagement de terrains:** dépenses d'améliorations reliées aux terrains.

**Bâtiments et surveillance:** construction, acquisition ou rénovation d'édifices administratifs et communautaires, surveillance reliée à ces travaux.

**Autres** immobilisations: matériel et véhicules, ameublement, etc., directement reliés au projet.

Autres dépenses

Les dépenses de fonctionnement notamment, en régie ou à contrat, le financement temporaire, les frais légaux reliés aux contrats, règlements d'emprunt, etc.

### 3.2 Partage des coûts directs

| **3.2 Partage des coûts directs** | $ | |
|---|---|---|
| TOTAL (#1) | 94 500 | #1 |
| Partenaires municipaux | | |
| Promoteurs | 18 900 | #2 |
| Subventions provinciales | | |
| S.Q.A.E. | | |
| Subventions fédérales | | |
| Autres municipalités | | |
| Commission scolaire | | |
| Autres | | |
| Municipalité (#1 – #2) | 75 600 | #3 |
| Contribution du fonds d'administration | 5 600 | |
| Emprunt | 70 000 | #4 |

Les coûts de réalisation du projet peuvent être assumés par la municipalité et par des partenaires privés et publics. Dans l'exemple, on considère les coûts municipaux de mise en place des infrastructures sur le site du projet et on exclut les coûts privés de construction des douze résidences mêmes.

**TOTAL**

Coût total des éléments publics du projet.

Exemple: Total: 94 500 $ (#1)

**Partenaires municipaux**

Montant versé par différents partenaires au fonds des dépenses en immobilisations de la municipalité pour la réalisation du projet.

**Promoteurs**

Selon les exigences de la municipalité, les promoteurs peuvent être appelés à payer une partie des travaux d'infrastructures reliés au projet. Cette participation correspond à un pourcentage fixe prédéterminé par la municipalité.

**Subventions**

Quant aux subventions gouvernementales aux immobilisations du projet, elles peuvent être versées selon le rythme d'avancement des travaux, une fois que la municipalité a reçu les autorisations relatives au financement de ces derniers.

**Autres**

Les autres partenaires comme les **municipalités** voisines (site d'enfouissement), la **commission scolaire** locale (centre sportif) ou l'entreprise privée (équipement industriel), peuvent parfois assumer une part relativement importante du coût total du projet, diminuant d'autant la contribution municipale requise.

Exemple: Promoteurs: 18 900 $ (#2)

Dans cet exemple, on suppose que les promoteurs sont appelés à payer 20 % des travaux d'infrastructures reliés au projet de développement résidentiel analysé. Aucune subvention n'y est prévue.

**Municipalité**

Montant total assumé par la municipalité pour la réalisation du projet, une fois considérée la participation des partenaires.

| | | |
|---|---|---|
| Exemple: Total | 94 500 $ | (#1) |
| Partenaires | −18 900 $ | (#2) |
| Municipalité | 75 600 $ | (#3) |

**Contribution du fonds d'administration**

Montant payé comptant, par la municipalité, à même le fonds d'administration, pour la réalisation du projet. Ce montant représente souvent une partie minime de la participation municipale et peut notamment correspondre aux travaux initiaux de planification réalisés un an ou deux avant le projet même.

Exemple: Paiement comptant 5 600 $

On suppose que 4 000 $ ont été dépensés en planification, avant 1990 et 1 600 $ en 1990, à même le fonds d'administration. Toute contribution du fonds général au développement d'un secteur peut être considérée comme une aide de l'ensemble de la population aux résidents du nouveau secteur.

**Emprunt**

Montant requis par la municipalité pour financer une partie généralement importante du coût du projet. Cet emprunt, remboursé en un certain nombre d'années, donne lieu à un service de la dette à répartir entre les contribuables, selon des modalités à inclure au règlement d'emprunt. Ce montant est mis en évidence pour bien montrer l'engagement municipal à ce chapitre dans le projet analysé.

| | | |
|---|---|---|
| Exemple: Coût total (#1) | 94 500 $ | |
| Participation des promoteurs (au fonds général) (#2) | −18 900 $ | |
| Contribution du fonds d'administration | − 5 600 $ | |
| Emprunt municipal | 70 000 $ | (#4) |

### 3.3 Coûts indirects

| 3.3 Coûts indirects | | | |
|---|---|---|---|
| $ | immob. | fonct. | |
| Station de pompage | | | |
| Usine d'épuration | 5 000 | | |
| Véhicule et équipements (neige, voirie, etc.) | 4 000 | | |
| Garages, bureaux | | | |
| Loisirs, parcs, aréna | | | |
| Personnel et administration | — | 2 000 | |
| Protection publique | | | |
| Rues élargies, signalisation | | | |
| etc. | | | |
| TOTAL: | 9 000 | 2 000 | (A) |

Le projet analysé peut requérir des ajouts aux capacités de certains services et équipements municipaux déjà en place. Ces ajouts se traduisent en coûts indirects d'immobilisations.

Dans une municipalité populeuse et bien desservie, la construction de 12 résidences unifamiliales bien localisées peut simplement aider à rentabiliser les équipements déjà en place. La réalisation de ce projet peut toutefois hâter la mise en place ultérieure de nouveaux équipements municipaux, en dehors du site d'implantation du projet.

Dans une petite municipalité par ailleurs, un projet résidentiel de 12 unités peut exiger des ajouts majeurs aux capacités des infrastructures et services municipaux. Comme ces équipements desservent le projet même ainsi que d'autres secteurs de la municipalité, on en attribue une partie au projet résidentiel de 12 unités, à titre de coûts indirects.

Des coûts indirects de fonctionnement, reliés à une augmentation du personnel et des équipements généraux de la municipalité, peuvent aussi être attribués au projet évalué.

La note annexée traite de la hausse des dépenses per capita qu'entraîne généralement la croissance des services fournis par les municipalités, avec une augmentation de leur population.

#### Immobilisations

Identifier, grâce à une petite enquête auprès des gestionnaires et consultants municipaux, les immobilisations municipales requises en dehors du périmètre du projet: collecteur d'égout, nouvelle prise d'eau, pont, etc.

Quand un nouvel équipement dessert aussi les occupants de plusieurs autres secteurs de la municipalité, on tente d'évaluer au mieux la juste part des coûts du nouvel équipement qui est attribuable au projet analysé.

| | | |
|---|---|---|
| Exemple: | usine d'épuration (partie) | 5 000 $ |
| | véhicules et équipements (partie) + | 4 000 $ |
| | immobilisations | 9 000 $ |

#### Fonctionnement

Les immobilisations qui précèdent peuvent entraîner des frais de fonctionnement (employés, chauffage, assurances, etc.). D'autre part, la municipalité peut décider de fournir un meilleur service, ou d'ajouter des effectifs à l'occasion de la réalisation du projet analysé.

Exemple: Personnel et administration 2 000 $

## 4. Données de base

| | | |
|---|---|---|
| **Le projet** | | |
| Évaluation imposable (12 unités × 50 000 $ × rôle à .90) | 540 000 $ | #5 |
| Valeur ajoutée, rôle à 100 % [(540 000 $ — 35 478 $) ÷ .90] | 560 580 $ | #6 |
| Longueur de façade des terrains (12 lots × 18 mètres) | 216 mètres | #7 |
| Superficie (12 lots de 18 mètres × 30 mètres) | 6 480 m² | #8 |
| Nombre de logements | 12 logements | #9 |
| Emprunt municipal requis (#4) | 70 000 $ | |
| Facteur d'annuité (11 %, 20 ans: voir table d'intérêts) | .12558 | #10 |
| **La municipalité** | | |
| Dépenses annuelles de fonctionnement | 196 920 $ | #11 |
| Superficie développée et desservie | 164 100 m² | #12 |

Cette section regroupe les caractéristiques du projet et celles de la municipalité qui serviront au calcul des recettes et dépenses annuelles reliées au projet. L'évaluation foncière imposable, par exemple, aidera à calculer les revenus de la taxe foncière.

### Le projet

Les données retenues permettent d'analyser le projet résidentiel proposé. Dans le cas d'un projet d'équipement public, d'un projet industriel, commercial ou mixte, il faut, en plus des données suivantes, inscrire la valeur locative, la superficie de plancher, les clientèles prévisibles, les espaces de stationnement requis, ou toute autre donnée de base jugée utile au calcul des recettes et dépenses reliées au projet.

#### Évaluation imposable

Total de l'évaluation imposable des terrains et des bâtisses du projet, selon le rôle d'évaluation.

Exemple:

| | | |
|---|---|---|
| Nombre de propriétés | 12 | |
| Valeur moyenne au marché | × 50 000 $ | |
| Proportion médiane du rôle | × .90 | |
| Évaluation imposable | 540 000 $ | (#5) |

Note: Le rôle d'évaluation doit être équitable, c'est-à- dire que les valeurs qui y sont inscrites doivent l'être dans une même proportion de la valeur réelle la plus probable. La médiane par laquelle on multiplie la valeur au marché des immeubles, indique, une fois que le rôle est déposé, la proportion qui a été observée pour l'ensemble du rôle et par conséquent celle à laquelle devrait tendre chacune des propriétés inscrites au rôle.

La proportion médiane est calculée par l'évaluateur responsable du rôle et publiée chaque année par le ministère des Affaires municipales.

#### Valeur ajoutée, rôle à 100 %

La valeur ajoutée ou évaluation générée par le projet correspond à l'apport de ce dernier à la valeur marchande des terrains et immeubles du territoire de la municipalité. On compare alors la valeur au marché des immeubles après le projet à leur valeur avant la réalisation de ce dernier. Si l'évaluation imposable est utilisée dans ce calcul, il faut diviser le résultat par la proportion médiane du rôle foncier pour traduire l'évaluation en termes de valeur au marché (rôle à 100 %).

Exemple:

| | Évaluation imposable | ÷ Médiane | = Valeur au marché | |
|---|---|---|---|---|
| Après le projet (12 lots bâtis) | 540 000 | | 600 000 | |
| Avant le projet (terre non bâtie) | − 35 478 | | − 39 420 | |
| Valeur ajoutée | 504 522 | ÷ .90 | = 560 580 | (#6) |

**Longueur de façade des terrains**

Longueur de front des terrains, pour fins de taxation du service d'égout par exemple. Selon les normes présentement appliquées, le ministère des Affaires municipales n'autorise pas le financement à long terme des infrastructures par la municipalité au-delà du coût de 60 pieds ou 18,29 mètres de front des terrains résidentiels unifamiliaux.

| | | |
|---|---|---|
| Exemple: | nombre de terrains | 12 |
| | longueur moyenne de front | × 18 mètres |
| | longueur totale de façade | 216 mètres (#7) |

**Superficie**

Étendue totale des terrains, pour fins du calcul de leur évaluation. Ce total exclut les rues.

| | | |
|---|---|---|
| Exemple: | nombre de terrains | 12 |
| | largeur moyenne | × 18 mètres |
| | profondeur moyenne | × 30 mètres |
| | superficie totale | 6 480 mètres$^2$ |

**Nombre de logements**

Total des logements (ou commerces, ou industries, etc.) construits ou restaurés dans le projet.

Exemple: 12 logements qui correspondent, dans ce cas, à 12 résidences unifamiliales dans le projet.

**Emprunt municipal requis**

Report du montant indiqué à l'item #4.

Exemple: Emprunt municipal: 70 000 $

**Facteur d'annuité**

Coefficient par lequel il faut multiplier l'emprunt total contracté (#4) pour obtenir le montant annuel à rembourser par la municipalité, incluant le capital et l'intérêt. Ce facteur, tiré d'une table d'intérêts, peut être confirmé auprès du secrétaire-trésorier local, lequel peut indiquer par exemple, que l'intérêt est payable semestriellement et les échéances en capital, annuellement.

Exemple: Facteur d'annuité: .12558

Les tables d'intérêts indiquent qu'un emprunt contracté à un taux d'intérêt de 11 %, avec période de remboursement de 20 ans, a un facteur d'annuité de .12558.

## La municipalité

**Dépenses annuelles de fonctionnement**

Pour simplifier les calculs des impacts financiers, on suppose que le projet analysé dans l'exemple entraîne des dépenses de fonctionnement proportionnelles au pourcentage de la superficie développée et desservie de la municipalité qu'il occupe. Cette hypothèse ne s'applique pas aux dépenses du service de la dette cependant.

On pourrait retenir plutôt le pourcentage des logements et places d'affaires, le pourcentage de longueur de front des terrains viabilisés, le pourcentage de la population ou de la clientèle, le pourcentage d'évaluation foncière, si l'on juge l'une de ces variables plus représentative des dépenses municipales de fonctionnement reliées au projet, qu'il soit résidentiel, commercial, industriel, public, etc.

Le montant retenu ici comprend les dépenses annuelles de fonctionnement d'une municipalité fictive, excluant toute dépense jugée exceptionnelle, selon les derniers états financiers disponibles.

Exemple: Dépenses de fonctionnement: 196 920 $ (#11)

Ce montant permet de payer l'ensemble des services courants fournis par la municipalité à ses contribuables actuels. On suppose que les nouveaux contribuables du projet auront les mêmes services, aux mêmes coûts unitaires. Si la municipalité dispose de données plus précises, permettant une meilleure évaluation, (plus de déneigement, moins de réfections de rues et trottoirs dans un nouveau développement) elle pourra ventiler les coûts de fonctionnement prévisibles du projet en plusieurs catégories de services.

**Superficie développée et desservie**

Étendue desservie de la municipalité.

Exemple: Superficie développée: 164 100 mètres$^2$ (#12)

Cette superficie ne correspond pas à la totalité du territoire municipal, mais seulement à la partie où la population bénéficie des principaux services fournis. On peut aussi retenir une autre donnée de base, comme le nombre d'unités de logements et places d'affaires ou le nombre de mètres de rues desservies, pour simuler les dépenses de fonctionnement d'un projet.

**5. Recettes annuelles du projet complété, sans la taxe d'amélioration**

| | | |
|---|---|---|
| Taxes annuelles (taux fictifs) | | |
| foncière générale (1,00 $/100 $ d'évaluation) × (#5) | | 5 400 |
| égout (5,00 $/mètre de façade) × (#7) | | 1 080 |
| enlèv. des ordures (80,00 $/logement) × (#9) | | 960 |
| eau (160 $/logement) × (#9) | | 1 920 |
| autres | | |
| | Sous-total: | 9 360,00 |
| Autres recettes | | 2 552,73 |
| | TOTAL: | 11 912,73 |

#13

Les recettes attribuables au projet comprennent les taxes diverses que le projet génère et les autres recettes que la municipalité perçoit, le cas échéant, comme « en lieux de taxes », autres transferts gouvernementaux, tarifs divers, l'année suivant la réalisation complète du projet.

**Taxes annuelles**

L'inscription des composantes du projet au rôle d'évaluation permet la perception de différentes taxes municipales.

Identifier les différentes taxes en vigueur dans la municipalité: foncière générale, égout, enlèvement des ordures, eau, etc. Un projet commercial devrait aussi générer des recettes de taxe d'affaires. Une taxe de secteur ou une taxe d'amélioration locale basée sur l'évaluation municipale, la superficie ou l'étendue en front des immeubles du projet sera prévue dans le règlement d'emprunt, pour le service de la dette du projet.

Inscrire les taux unitaires des différentes taxes en vigueur dans la municipalité. Selon les cas, on multiplie ces taux par l'évaluation, la longueur de façade, le nombre de logements, etc. du projet analysé.

| | | |
|---|---|---|
| Exemple: Taux de la taxe | | 80,00 $/logement |
| Nombre de logements (#9) | × | 12 logements |
| Taxe d'enlèvement des ordures | | 960 $ |

Dans cet exemple, la taxe spéciale d'amélioration n'est pas comptabilisée à l'item « autres ». Son calibrage, laissé au soin des décideurs, est reporté à la fin de la simulation. Il dépend notamment de l'effet du projet sur le budget municipal annuel, avant répartition de la dette. Bien que cette approche ne corresponde pas à la pratique des règlements d'emprunts municipaux qui prévoient la taxe d'amélioration, elle permet d'illustrer dans la simulation le jeu des variables financières et d'aménagement d'un projet.

**Autres recettes**

Une part plus ou moins grande des recettes annuelles de la municipalité n'est pas composée de taxes. On prévoit que le projet étudié génère lui aussi de telles recettes qui comprennent les « en lieux de taxes », subventions, permis et licences, abonnements, droits d'entrée, tarifs de stationnement, revenus de location, etc. Ces recettes sont moins visibles que les taxes et permettent, dans certains cas, d'équilibrer les retombées monétaires d'un projet pour la municipalité.

Dans ce cas fictif, on suppose que les recettes non fiscales de la municipalité représentent 45 % de ses recettes totales et incluent notamment des « en lieux de taxes » et subventions d'entretien routier. Or le projet résidentiel analysé ne génère pas de subventions ni « d'en lieux de taxes ». Au lieu des 7 658,18 $ attendus comme autres recettes (45 % des recettes totales), on attribue ici, par hypothèse, le tiers de ce montant aux autres recettes municipales générées par le projet (2 552, 73 $).

**TOTAL**

L'ensemble des recettes de taxes et des autres recettes annuelles que le projet génère à la municipalité, excluant la taxe d'amélioration.

| | | |
|---|---|---|
| Exemple: | Recettes de taxes | 9 360,00 $ |
| | Autres recettes | 2 552,73 $ |
| | Total | 11 912,73 $ |

## 6. Dépenses directes annuelles du projet complété

| | | |
|---|---|---|
| Service de la dette (70 000 $ emprunt (#4) × .12558 facteur (#10)) | 8 790,00 | #14 |
| Contribution du fonds d'administration (simulation) | 600,00 | |
| Fonctionnement attribuable au nouveau secteur<br>196 920 $ ÷ 164 100 m² = 1,20 $/m²<br>(#11) (#12) | | |
| 1,20 $/m² × 6 480 m² (#8) | 7 776,00 | |
| TOTAL: | 17 166,00 | #15 |

Les dépenses annuelles directes du projet comprennent principalement, le service de la dette du projet et les dépenses de fonctionnement qu'il induit aux chapitres de l'administration, de la protection contre les incendies, du déneigement, de l'enlèvement des ordures, etc. La contribution initiale du fonds d'administration au projet est également considérée dans l'exemple.

### Service de la dette

En multipliant le montant de l'emprunt municipal par le facteur d'annuité, on obtient les paiements prévus pour rembourser le capital et l'intérêt annuels de l'emprunt contracté.

| | | | |
|---|---|---|---|
| Exemple: | Emprunt municipal | 70 000 $ | (# 4) |
| | Facteur d'annuité | × .12558 | (#10) |
| | Service de la dette | 8 790,60 $ | (#14) |

### Contribution du fonds d'administration

5 600 $ ont été payés comptant par la municipalité dans ce projet.

Pour fins de simulation, on répartit ces contributions sur plusieurs années, à raison d'environ 600 $ par an. On estime alors que la municipalité, préférant payer comptant plutôt que d'emprunter ces 5 600 $, retarde ainsi d'autres dépenses qu'elle effectuera dans les prochaines années, à même son fonds général.

Toute contribution du fonds général de la municipalité au développement d'un secteur peut être reportée à la fin de la simulation d'impacts car il s'agit d'un choix dans la répartition des coûts du projet. Dans le cas présent, les 600 $ considérés comme dépense directe augmentent d'autant le montant à répartir entre les contribuables, à la fin de cette simulation (#18).

| | | |
|---|---|---|
| Exemple: | Contribution du fonds d'administration (simulation) | 600 $ |

### Fonctionnement attribuable au nouveau secteur

En plus des dépenses reliées à sa réalisation, le projet doit entraîner, chaque année, des dépenses municipales directes de fonctionnement, pour les services rendus à ses occupants.

Dans l'exemple, on attribue au projet des dépenses municipales de fonctionnement proportionnelles au territoire qu'il occupe dans la partie desservie de la municipalité. D'autres bases comme le nombre de logements et places d'affaires, l'évaluation, la longueur de rues, la population et la clientèle peuvent s'avérer plus pertinentes dans certains cas, selon les fonctions dominantes du projet et les données disponibles localement.

| | | | |
|---|---|---|---|
| Exemple: | Dépenses annuelles de fonctionnement de la municipalité | 196 920 $ | (#11) |
| | Noyau desservi de la municipalité (excluant forêts, terres agricoles, rangs non desservis) | ÷ 164 100 mètres² | (#12) |
| | Coût moyen de fonctionnement | 1,20 $/mètre² | |
| | Superficie du projet | × 6 480 mètres² | |
| | Dépenses de fonctionnement du projet | 7 776 $ | |

Ce montant de 7 776 $ est un minimum si l'on considère que le nouveau projet reçoit plus de services que le noyau desservi de la municipalité, ou si la distance à couvrir pour le desservir, la forme de ses rues ou d'autres facteurs occasionnent des frais exceptionnels de services. Par ailleurs, ce secteur neuf requiert moins d'entretien et de réfections de rues.

**TOTAL**

Somme des dépenses directes annuelles du projet

| | | | |
|---|---|---|---|
| Exemple: | Service de la dette | 8 790 $ | (#14) |
| | Contribution du fonds d'administration | 600 $ | |
| | Fonctionnement | + 7 776 $ | |
| | Dépenses directes | 17 166 $ | (#15) |

**7. Dépenses indirectes annuelles du projet complété**

| | | |
|---|---|---|
| Immobilisations 9 000 $ × .12558 facteur: | | 1 130,22 |
| Fonctionnement annuel (A): | | 2 000,00 |
| | Dépenses indirectes: | 3 130,22 |

#16

Dans plusieurs cas, on peut attribuer au projet analysé des dépenses indirectes qui comprennent:

- le paiement de la dette reliée aux immobilisations que la municipalité a dû implanter à l'extérieur du site du projet;
- les coûts de fonctionnement rattachés à ces immobilisations ou aux nouveaux services fournis à la population à partir de l'année d'implantation du projet.

**Immobilisations**

On multiplie par un facteur d'annuité le montant des immobilisations externes qui sont requises avec la réalisation du projet. On obtient ainsi le montant du service de la dette annuel des immobilisations attribuées au projet analysé. Dans l'illustration présentée, on attribue au projet une partie des coûts d'agrandissement de l'usine d'épuration (5 000 $) et une partie des coûts d'acquisition de véhicules et équipements (4 000 $).

| | | | |
|---|---|---|---|
| Exemple: | Immobilisations | 9 000 $ | (#A) |
| | Facteur d'annuité | × .12558 | (#10) |
| | Service de la dette relié aux immobilisations | 1 130,22 $ | |

**Fonctionnement annuel**

Les immobilisations hors site peuvent entraîner des coûts de fonctionnement qui s'ajoutent aux dépenses municipales annuelles.

Dans l'illustration présentée, on attribue au projet des dépenses annuelles de 2 000 $ en personnel et en administration, en plus des dépenses directes de fonctionnement déjà considérées dans la section 6.

| | | | |
|---|---|---|---|
| Exemple: | Fonctionnement annuel | 2 000 $ | (#A) |

**Dépenses indirectes**

Somme des montants attribués au projet pour le service de la dette des immobilisations hors site, pour les coûts de fonctionnement de ces immobilisations et pour les nouveaux services offerts par la municipalité.

Exemple: Immobilisations (service de dette) 1 130,22 $
Fonctionnement + 2 000,00 $
Dépenses indirectes 3 130,22 $(#16)

Note: Ce montant peut correspondre à l'ajout d'un palier dans les dépenses moyennes de la municipalité, avec la venue du projet évalué. Comme certains équipements municipaux n'ont pas de capacité excédentaire pour desservir le nouveau projet, il faut augmenter leur capacité, ce qui entraîne des coûts nouveaux.

## 8. Effet sur le budget annuel, sans la taxe d'amélioration

| | | |
|---|---|---|
| Recettes #13 | 11 912,73 $ | |
| Dépenses directes #15 | – 17 166,00 $ | |
| Surplus (déficit) brut | (5 253,27 $) | #17 |
| Dépenses indirectes #16 | – 3 130,22 $ | |
| Effet brut sur le budget annuel sans la taxe d'amélioration: | (8 383,49 $) | #18 |

**Surplus (déficit) brut**

La différence entre les recettes et les dépenses municipales attribuées au projet sans la taxe d'amélioration laisse un surplus (ou déficit) du projet dans le budget municipal. Une municipalité ne vise pas le surplus dans chacun de ses projets. Mais une bonne simulation de l'impact d'un projet sur les finances locales peut aider les gestionnaires à mettre un ordre de priorité parmi les projets majeurs, à établir des échéanciers de réalisation et à répartir les coûts de ces projets entre les intervenants et bénéficiaires.

Exemple: Recettes 11 912,73 $
Dépenses directes – 17 166,00 $
Déficit brut (5 253,27 $) (#17)

**L'effet brut** du projet **sur le budget** municipal comprend:

- le surplus (déficit) qui résulte des dépenses et recettes municipales directes du projet avant répartition de la taxe d'amélioration;
- les dépenses indirectes attribuées au projet.

Exemple: Surplus (déficit) brut (5 253,27 $) (#17)
Dépenses indirectes – 3 130,22 $ (#16)
Effet brut sur le budget annuel (8 383,49 $) (#18)

Note: Une évaluation aussi juste que possible de cet effet peut aider les officiers municipaux à négocier ou faire modifier les paramètres d'un projet privé, à en répartir les coûts par une taxe d'amélioration, à étoffer leurs dossiers en vue de demander l'aide de partenaires, à expliquer le bien-fondé du projet à la population, à justifier son refus aux promoteurs.

Dans cet exemple, le projet résidentiel de 12 unités se solde par un déficit annuel municipal brut de 8 383,49 $ avant la taxe d'amélioration, selon la meilleure évaluation qu'on peut en faire. Voilà un développement qui requiert 698 $ en taxes d'amélioration par logement, chaque année. Les décideurs municipaux, voyant cela, peuvent dans certains cas accepter ce projet, sans modification, pour diverses raisons autres que monétaires: effets indirects positifs sur l'économie locale, réponse à un besoin de la population, phase suivante plus rentable, etc. Ils peuvent aussi le refuser ou demander qu'on modifie certains éléments de sa réalisation.

## 9. Tableau sommaire

| | | | |
|---|---|---|---|
| Évaluation générée, rôle à 100 % (000 $) (cf. #6) / coût municipal du projet (000 $) (cf. #3) | = | 560,6 / 75,6 | = 7,4 (rapport) |
| Montant de l'emprunt municipal requis (000 $) (cf. #4) | = | | 70,0 $ |
| Équivalent annuel de cette dette par propriétaire ($) (cf. #9) | | | |
| 8 790 $ (#14) ÷ 12 logements (#9) | = | secteur | 732,55 $ |
| OU | | quartier | |
| 8 790 $ (#14) × 50 000 $ (évaluation unité résidentielle) / 9 776 000 $ (assiette totale imposable municipale) | = | municipalité | 45,00 $ |
| Effet brut du projet sur le budget annuel sans la taxe d'amélioration (cf. #18) (montant à répartir au secteur, au quartier ou à l'ensemble) | = | | (8 383,49 $) |

Cette section regroupe quelques indicateurs d'impacts fiscaux et financiers municipaux du projet, à l'intention des décideurs. D'autres indicateurs comme la période de remboursement d'un projet dont les recettes et les dépenses sont actualisées sur 10, 15 ou 20 ans, pourraient aussi être considérés.

**Rapport de rentabilité**

Ce rapport constitue une des mesures de la rentabilité des investissements municipaux. Il indique l'apport du projet au champ foncier local, en regard du coût municipal d'immobilisations consenti. Le rapport ainsi calculé peut varier beaucoup d'un projet à l'autre, notamment selon les types de projets (fonctions, valeurs foncières, etc.) et les caractéristiques des travaux municipaux réalisés (largeur de rue, services fournis, etc.).

Certains projets résidentiels peuvent apparaître acceptables avec un rapport de 6.5 ou plus, si toutes les autres conditions financières comme l'endettement, la charge fiscale, la richesse foncière de la municipalité sont très favorables. Dans d'autres cas, un rapport de rentabilité de 10 demeure insuffisant, compte tenu des autres caractéristiques du projet et des finances locales. *Il n'y a pas de norme absolue à ce chapitre.*

Une municipalité peut viser un rapport de 10, 12 ou plus pour demeurer à l'intérieur d'une limite de rentabilité plus acceptable ou pour redresser sa situation financière et foncière.

Dans le cas d'un projet public, comme une bibliothèque, le rapport de rentabilité ne peut pas être un critère local de décision, car un tel édifice municipal n'ajoute rien à l'évaluation foncière locale. D'autre part, le partage avec le constructeur des coûts d'infrastructures d'un projet privé augmente le rapport entre l'évaluation foncière et la dette municipale reliée au coût du projet. Ce rapport n'a cependant rien à voir avec la rentabilité budgétaire des dépenses et recettes municipales reliées au projet.

Exemple: $\frac{\text{Évaluation générée rôle à 100 \%}}{\text{coût municipal du projet}} = \frac{560\,580\ \$\ (\#6)}{75\,600\ \$\ (\#3)} = 7.4\ \text{(rapport)}$

Note: Dans cet exemple, un rapport de 7,4 caractérise le projet résidentiel analysé, ce qui ne suffit pas à réduire son effet brut négatif sur le budget municipal annuel à moins de 8 300 $ pour 12 résidences, avant la taxe d'amélioration.

**Montant de l'emprunt municipal**

Voir le #4, dans la section 3.2.

Exemple: Emprunt municipal: 70 000 $ (#4)

Note: L'inscription de ce montant au résumé des incidences du projet permet aux décideurs de visualiser rapidement ce que le projet ajoute à la dette actuelle de la municipalité. Cet ajout à la dette locale apparaît-il trop élevé?

**Équivalent annuel de cette dette par propriétaire**

L'emprunt municipal requis pour financer le projet est réparti entre les propriétaires riverains des infrastructures installées, entre ceux du quartier ou entre tous les contribuables de la municipalité. La nature du projet, l'étendue du bassin de ses bénéficiaires et la taille du fardeau fiscal attribué à chaque contribuable peuvent aider les gestionnaires à déterminer la base de cette répartition au règlement d'emprunt.

Le service de la dette doit être réparti selon l'évaluation, la façade ou la superficie du projet, et le mode de répartition doit être prévu au règlement d'emprunt.

| | | | |
|---|---|---|---|
| Exemple: | Service de la dette | 8 790,60 $ | (#14) |
| | Superficie du projet | ÷ 6 480 mètres² | (#8) |
| | Répartition du service de la dette | 1,36 $/m² | |
| | Superficie de la propriété moyenne | × 540 m² | (#8) |
| | Service de dette du projet par propriétaire | 732,55 $ | |

Note: Dans ce cas, le secteur correspond au territoire des 12 logements du projet. Une répartition du service de la dette du projet dans l'ensemble de la municipalité équivaudrait à environ 45,00 $ par propriétaire moyen de résidence unifamiliale.

Aux fins de la simulation, le service de dette du projet par propriétaire n'est pas équivalent à son effet brut sur le budget, à répartir entre les contribuables. Ce renseignement du tableau sommaire reflète plutôt l'endettement relié aux immobilisations directes du projet. Ce montant n'inclut pas les recettes directes, ni les dépenses de fonctionnement, ni les dépenses indirectes attribuées au projet à l'item suivant. Le service de dette d'un tel projet peut être financé en partie à même la taxe foncière générale de la municipalité et en partie par une taxe de secteur.

**Effet brut du projet sur le budget annuel, sans la taxe d'amélioration**

Voir le #18, dans la section 8.

L'effet brut du projet sur le budget annuel tient compte des dépenses et recettes directes ainsi que des dépenses indirectes qui lui sont attribuées, avant la répartition de la taxe d'amélioration.

| | | | |
|---|---|---|---|
| Exemple: | Surplus (déficit) brut #17 | (5 253,27 $) | |
| | Dépenses indirectes #16 | − 3 130,22 $ | |
| | | (8 383,49 $) | (#18) |

Note: Des modifications financières et d'aménagement peuvent améliorer un projet dont l'effet brut sur le budget municipal est fortement négatif. Ainsi, un projet ayant un effet brut négatif de 8 383 $ sur le budget annuel, soit 698 $ par nouveau logement, ou 43 $ par logement si on le répartit dans l'ensemble de la municipalité, peut donner lieu à une ou plusieurs des actions suivantes de la part des planificateurs locaux:

1. Accepter le projet dans sa version actuelle ...
   - 1.1 ... et en répartir le coût entre les nouveaux propriétaires sous forme d'une taxe locale de 698 $ par an;
   - 1.2 ... ou en répartir le coût annuel entre tous les contribuables municipaux ...
   - 1.2.1. moyennant une taxe spéciale de 43 $ par an;
   - 1.2.2. ou sans augmentation de taxes et moyennant une baisse du niveau des autres dépenses municipales d'environ 8 383 $;
2. Exiger des modifications au projet ...
   - 2.1 ... au chapitre du partage des coûts avec le promoteur ou avec d'autres partenaires privés ou publics (subventions, ententes, etc.);
   - 2.2 ... au chapitre de ses caractéristiques physiques (largeur des terrains, qualité et valeur foncière, largeur des rues, services fournis, etc.);
   - 2.3 ... au chapitre de son échéancier de réalisation (attendre le développement des secteurs contigus, diriger au préalable la construction vers les lots vacants desservis, etc.);
3. Refuser le projet.

Par ailleurs, une analyse des effets à long terme du projet sur les finances locales doit s'appuyer sur une simulation des dépenses et recettes municipales qu'il entraîne chaque année, pour 15 ou 20 ans, en les actualisant.

**Indice de dépenses « per capita »**

Source: Répertoire des *Indices de richesse foncière, d'effort fiscal et de dépenses des municipalités du Québec — Données de 1988*, Direction générale de l'administration financière, ministère des Affaires municipales, page D-5.1

Ce document a été préparé par la
Direction générale de l'urbanisme
et de l'aménagement du territoire

**Recherche et rédaction:**
Louis Massicotte, baccalauréat en administration
des affaires et maîtrise en urbanisme

**Assistance technique:**
Jeannette Bourbeau, secrétaire

**Collaboration spéciale:**
La Direction générale de l'administration financière

Dépôt légal – 1er trimestre 1989
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-550-19561-2
© Gouvernement du Québec, 1989

Collection
« Aménagement et urbanisme »
Les pratiques d'aménagement

Gouvernement du Québec
**Ministère des**
**Affaires municipales**